

Klaus Bodemer

Auf dem Weg zur Normalität. Die Außenpolitik der Regierung Menem zwischen pragmatischem Bilateralismus, neuen Integrationsimperativen und sicherheitspolitischen Arrangements

Ausgangsbedingungen, außenpolitische Grundprinzipien und Prioritäten der Regierung Menem

Nach Jahren der Militärherrschaft (1976-1983) sah es der erste demokratisch gewählte Präsident, Raúl Alfonsín, angesichts des gravierenden Legitimitätsverlusts während der Diktatur – in der Innenpolitik: schwere Menschenrechtsverletzungen, der wirtschaftliche Niedergang und eine dramatisch ansteigende Verschuldung, in der Außenpolitik: Niederlage im Falkland/Malvinen-Krieg – als seine vorrangige Aufgabe an, die Demokratisierung nach innen mit einer bewussten Reintegration nach außen zu verbinden (Bodemer 1987: 21-37 u. 1996: 273-296). Aufrechterhaltung des internen und internationalen Friedens, Konsolidierung der Demokratie, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Respektierung der Menschenrechte und Erhöhung der außenpolitischen Entscheidungsaunomie galten als strategische Leitziele der neuen Politik. Insgesamt sollte die Außenpolitik durch einen neuen Realismus und Pragmatismus gekennzeichnet sein, der jedoch eine ethische Fundierung nicht ausschloss, sie vielmehr im Gegenteil nachdrücklich forderte. Dem Dilemma der permanenten „Statussuche“ (Grabendorff) Argentiniens versuchte die neue Regierung dadurch zu entgehen, dass sie aus der Not gleichsam eine Tugend machte und Argentinien als „westliches, blockfreies, auf dem Weg der Entwicklung befindliches Land“ (*un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo*) apostrophierte. Vor dem Hintergrund der genannten Ziele und außenpolitischen Prioritäten galten gleichsam als „natürliche“ Ansprechpartner (1) Lateinamerika (vor allem die traditionellen Rivalen Chile und Brasilien); (2) die Vereinigten Staaten und (3) Westeuropa.

Als Menem im Juli 1989 die Regierungsgeschäfte von seinem Amtsvorgänger Alfonsín übernahm, sah er sich mit grundlegend gewandelten internationalen und internen Lageparametern konfrontiert. Mit der fried-

lichen Revolution in Osteuropa und dem Fall der Berliner Mauer war die Ära des Kalten Krieges und der Blockkonfrontation zu Ende. George Bush rief die USA als Gewinner aus und prognostizierte das Aufkommen einer „Neuen Weltordnung“. Francis Fukuyama diagnostizierte das „Ende der Geschichte“ mit dem „furchtlosen Sieg des ökonomischen und politischen Liberalismus“ (Fukuyama 1989: 3). Andere sahen eine Ära des Chaos voraus. Während die Gefahr der Vernichtung durch Atomwaffen sich spürbar reduziert hatte, drohten andere Konflikte, sei es zwischen den Zivilisationen (Huntington 1993) oder entlang sozio-ökonomischer Bruchlinien (Brzezinski 1993). Bislang eher latente, von der Systemkonkurrenz überlagerte Entwicklungstrends im innersystemischen Bereich (Demokratisierung), auf der transnationalen Ebene (ökonomische Globalisierung) wie in den internationalen Institutionen (Einschwören auf den sog. „Konsens von Washington“) wurden deutlicher sichtbar und wichtiger, als in Zeiten des Kalten Krieges. Militärisch war das internationale System nunmehr unipolar, mit den USA als unbestrittenem Zentrum, wirtschaftlich multipolar mit der Triade *North American Free Trade Association* (NAFTA; Mitglieder: USA, Kanada, Mexiko), Europäische Union (EU) und Japan als Kern.

In seiner Außenpolitik versuchte Menem von Anfang an – entgegen seiner in der Tradition des klassischen Peronismus stehenden Rhetorik während des Wahlkampfes – sich den neuen Strukturen, Prozessen und Regeln in der Weltwirtschaft und Weltpolitik anzupassen. Dem Gewicht der Ökonomie und einem erweiterten Sicherheitsverständnis entsprechend stützte sich die „neue Außenpolitik“ auf zwei Pfeiler: zum einen die Handelspolitik (unter den Leitgedanken der Vorausssehbarkeit, Stabilität und Öffnung), zum anderen auf eine sicherheitspolitische Strategie, die Konflikte (insbesondere mit dem Hegemon USA und den Rivalen Brasilien und Chile) vermied und sich den verschiedenen internationalen, hemisphärischen und regionalen Abrüstungsschritten nicht länger verweigerte (Bernal-Meza 1999: 57-58). Der neue außenpolitische Kurs basierte vor allem auf drei Grundeinsichten:

1. In einer liberalen Demokratie und einem internationalen Kontext, in dem ein konfliktives Verhalten zur westlichen Führungsmacht USA mit erheblichen Kosten verbunden ist, muss es das vorrangige Ziel der Außenpolitik sein, den Bürgern zu dienen. Nach der Verankerung der Demokratie als Herrschaftsform und Regelsystem nach innen und ihrer glaubhaften Propagierung nach außen – beides das unbestreitbare Verdienst der Regierung Alfonsín – hieß „den Bür-

gern dienen“ nunmehr in erster Linie Förderung des wirtschaftlichen Wachstums – ein Feld, auf dem die Radikalen rundum versagt hatten.

2. Das nationale Interesse definiert sich unter den gegenwärtigen Bedingungen in erster Linie durch wirtschaftliches Wachstum. Dies gilt in besonderem Maße für ein Land der Dritten Welt, das keinen glaubhaften externen Bedrohungen ausgesetzt ist;
3. Die Vereinigten Staaten sind die mit Abstand wichtigste externe Bezugsgröße für die Außenpolitiken der lateinamerikanischen Staaten, weshalb es von vitalem Interesse ist, mit dieser Macht stets gute Beziehungen zu pflegen, solange davon nicht vitale materielle Interessen in Mitleidenschaft gezogen werden. Daraus zog die neue Regierung den Schluss, dass jede nicht mit der Entwicklung Argentiniens verbundene Herausforderung der nord-amerikanischen Führungsrolle kontraproduktiv ist (Escudé/Fontana 1995: 5).

Entsprechend diesen Grundeinsichten distanzierte sich Menem vom realistischen (machtpolitischen) Modell der Außenpolitik ebenso wie vom idealistischen Modell seines Vorgängers Alfonsín und sprach sich für eine Bürger-zentrierte (*ciudadano-centrica*) neue Außenpolitik aus. Deren Akzentsetzungen sollten durch die Schlüsselbegriffe „Realismus“, „Pragmatismus“ und „Normalität“ verdeutlicht werden. Außenminister Cavallo gab entsprechende Interpretationshilfe: „Realistisch“ sei die argentinische Außenpolitik dann, wenn sie in den Beziehungen mit den befreundeten Nationen das geeignete politische Ambiente für die Lösung der dringenden ökonomischen und sozialen Probleme der argentinischen Bevölkerung schaffe; sie sei „pragmatisch“, wenn sie auf einen (falschen) *principismo* und *idealismo* (nach Auffassung der Regierung Menem die Kardinalsünden der Alfonsínschen Außenpolitik) verzichte; sie sei „normal“, wenn sie nach dem Vorbild der erfolgreichen Länder des Nordens ihre Probleme mit Vernunft und Seriosität zu lösen versuche mit dem Ziel, den Lebensstandard der eigenen Bevölkerung zu heben (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 21.9.1989: 1).

Auf der Basis dieser Leitprinzipien fixierte die Regierung Menem drei außenpolitische Prioritäten:

1. die Vertiefung der Beziehungen mit den Führungsmächten des Nordens, insbesondere den Vereinigten Staaten und (mit Abstand) der EG mit dem Ziel, „eine gute Integration des Landes in die Weltwirtschaft und eine gute Lösung der Verschuldungsfrage „ zu erreichen;

2. den Ausbau der Beziehungen mit den lateinamerikanischen Nachbarn, insbesondere Brasilien und Chile;
3. die Überwindung der Verhandlungsblockade in der Falkland/Malvinas-Frage (Bodemer 1996: 275-276; Fuentes 1996: 24).

Alle drei Politikfelder weisen – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – neben der diplomatischen und wirtschaftlichen auch eine sicherheitspolitische Dimension auf (Kurtenbach/Bodemer/Nolte 2000).

Die privilegierten Beziehungen zu den USA – Zwischen „neuem Pragmatismus“ und vorseilendem Gehorsam

Das schwierige Verhältnis zu den USA durchzieht wie ein roter Faden die argentinische Diplomatiegeschichte von der ersten Panamerikanischen Konferenz in Washington (1888/89) bis in die jüngste Zeit. Argentinien ging systematisch auf Konfrontationskurs zu den USA in internationalen Organisationen und Konferenzen, lehnte die Monroe-Doktrin ab, bestand auf einer neutralen Position in den beiden Weltkriegen, vertrat in den Jahren des ersten Peronismus (1945-1955) einen Dritten, vor allem gegen die USA gerichteten außenpolitischen Kurs und arbeitete über Jahre aktiv in der Blockfreienbewegung mit. Zivil- wie Militärregierungen verweigerten ihre Unterschrift unter den Vertrag über die Nicht-Verbreitung spaltbaren Materials und den Vertrag von Tlatelolco über eine atomwaffenfreie Zone in Lateinamerika. Das Land lieferte sich bis Ende der 70er Jahre mit dem Rivalen Brasilien einen Wettlauf mit einem eigenen Nuklearprogramm, legte den Grundstein für eine eigene Raketenproduktion (*Condor 1* und *2*), stand 1978 am Rande eines Krieges mit Chile und stürzte sich 1982 in den Falkland/Malvinas-Konflikt. Verantwortlich für das belastende Legat waren mehrere Faktoren:

1. die ein halbes Jahrhundert (1880-1930) währende, auf einer extensiven Landwirtschaft basierende, wirtschaftliche Prosperität, die Ambitionen in Richtung eines Großmacht-Status aufkommen ließ;
2. die geographische Isolierung Argentiniens, die dazu verleitete, den internationalen Kontext aus dem Blick zu verlieren und den eigenen Status zu überhöhen;
3. ein durch curriculare Elemente im argentinischen Erziehungssystem verstärkter Nationalismus, der die eigene Geschichte glorifizierte, die Sonderrolle des Landes hervorhob und seine künftigen Möglichkeiten systematisch überzeichnete;

4. der eklektische Umgang mit bestimmten Theorien der internationalen Beziehungen, wobei dependenztheoretische und geostrategische Vorstellungen mit solchen des Idealismus und (Neo)-Realismus ein je nach politischer Konjunktur und Regimetyp variables, in der Regel jedoch äußerst diffuses Mischungsverhältnis eingingen (Escudé 1998: 63-66).

Während Alfonsín nach einer ersten Phase eines eher distanzierten Verhältnisses in der zweiten Hälfte seiner Amtsperiode den Beziehungen zu den USA stillschweigend den ersten Platz einräumte, ließen Menem und sein Außenminister Cavallo, ab 1992 dann dessen Nachfolger Di Tella, keine Gelegenheit aus, die USA demonstrativ als den privilegierten Partner hinzustellen. Dieses Verhalten war nicht zuletzt Konsequenz einer Allianz mit der lokalen Finanz- und Unternehmerelite und deren Interessenvertretungen. Ihm lag die Prämisse zugrunde, dass Argentinien als mittlere Macht nicht über die Kapazität verfüge, um eine globale Außenpolitik zu betreiben, vielmehr pragmatisch sich auf jene Partner zu konzentrieren habe, von denen man am ehesten Unterstützung bei dem vorrangigen (entwicklungs)politischen Ziel: dem Aufbau einer ökonomisch potenten, auf dem Weltmarkt konkurrenzfähigen und weltweit respektierten Mittelmacht erwarten könne. Außenpolitik wurde damit – mehr noch als zu Zeiten Alfonsíns – zum Reflex der Innenpolitik (Bodemer 1991).

Dass die USA unter den privilegierten Partnern so eindeutig den ersten Platz einnehmen sollten, hatte weitere Gründe: Zum einen erschienen die USA in der Perzeption der peronistischen Regierung auch in der post-bipolaren Weltordnung als die politische und militärische Führungs- und regionale Vormacht. Auch galten sie als glaubwürdigster Garant einer freien Marktwirtschaft, d.h. der Wirtschaftsordnung, die nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaften nunmehr unangefochten die Szene beherrschte. Zu dem Hegemon auf Konfrontation zu gehen – wie in der Vergangenheit mehrfach geschehen – zahle sich nicht aus, sei vielmehr den eigenen Interessen auf der ganzen Linie abträglich. Zum anderen mache die von Alfonsín geerbte chaotische Wirtschaftssituation die Unterstützung der USA (als Handelspartner, Kreditgeber und Investor, vor allem aber als potente Einflussgröße in den internationalen Finanzinstitutionen) notwendiger denn je (Busso/Bologna 1994: 29).

Als Menem 1989 inmitten eines wirtschaftlichen Desasters vorzeitig das Ruder übernahm, war die Bush-Administration zunächst ausgesprochen skeptisch, ob ein in der internationalen Presse als Provinzcaudillo

beschriebener Politiker bereit sein würde, mit der traditionell anti-amerikanischen Tradition seiner Partei zu brechen. Dem Konzept entsprechend, dass ein konfliktfreies Verhältnis zur westlichen Führungsmacht auch eine sicherheitspolitische Investition darstelle, griff die neue Regierung im Rahmen ihrer Strategie des *low profile* zu weitreichenden Konzessionen in den konfliktiven Fragen der bilateralen Agenda, um sich das Vertrauen der USA zu erwerben. So entsandte der neue Präsident während des Golf-Krieges demonstrativ ein Truppenkontingent und zwei Kriegsschiffe in die Krisenregion. Diese innenpolitisch heftig umstrittene Aktion – eine ureigene Idee Menems – sollte symbolisch Argentiniens neue Außenpolitik und seinen Schulterschluss mit dem Hegemon im Norden zum Ausdruck bringen, die aktive Teilnahme argentinischen Personals am Wiederaufbau Kuwaits fördern (eine Hoffnung, die sich nicht erfüllen sollte) und mithelfen, dem argentinischen Militär eine neue, friedensstiftende Rolle zuzuschreiben (Hufty 1996: 173-174).

Auf wirtschaftlichem Gebiet unterstrich Menem seine feste Absicht, staatliche Unternehmen zu privatisieren, Subsidien abzubauen und sukzessive auf eine zum Weltmarkt hin offene und international konkurrenzfähige Wirtschaft hinarbeiten. Ergänzend versprach er die Kapitalisierung der Auslandsschulden, die Errichtung eines rechtlichen Garantiesystems für Auslandsinvestitionen sowie die Gleichbehandlung inländischen und ausländischen Kapitals. Auch auf politischem Gebiet übernahm Menem in diversen Fragen den US-amerikanischen Standpunkt. So unterschrieb er die amerikanische These, dass das Drogenproblem eines der großen politischen und sozialen Risiken in Lateinamerika sei, vergleichbar der Guerilla in den 60er und 70er Jahren, und versprach aktive argentinische Unterstützung im Kampf gegen die Drogenmafia.

Im Gegenzug kündigte Bush die Aufhebung des so genannten Humphrey-Kennedy-Amendments an, das den Waffenverkauf an Argentinien verbot, versprach, sich bei den Kreditgebern für eine dem Mexiko-Deal vergleichbare Schuldenlösung, den Plan Brady, einzusetzen und gab grünes Licht für einen 1,4 Milliarden US-Dollar *stand-by*-Kredit des IWF an Argentinien (Russell 1990: 6). Insgesamt waren die nordamerikanischen Konzessionen jedoch eher symbolischer Natur, was angesichts des realen Gewichts Argentiniens in den Außenwirtschaftsbeziehungen bei nüchterner Betrachtung auch kaum verwundern konnte. Während der Argentinien-Handel der USA ganze 0,2% am gesamten Außenhandel ausmachte, bezog das Land am Río de la Plata seinerseits 21,6% seiner Importe aus den USA und exportierte 11,6% seiner Produkte dorthin (Makuc 1990, zit. nach Hufty 1996: 174).

Auf sicherheitspolitischem Gebiet im engeren Sinn wurden mit dem Stop des Raketenprogramms *Condor II* (Mai 1991) und der Unterzeichnung einer Reihe von Verträgen über die Herstellung und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen¹ jene Stolpersteine aus dem Wege geräumt, die in der Vergangenheit das argentinisch-amerikanische Verhältnis erheblich belastet hatten.

Ausdruck eines neuen sicherheitspolitischen Denkens sowie des Wunsches einer engeren Allianz mit führenden Industrieländern war schließlich auch das mehrfach bekundete Interesse an einer Mitgliedschaft in der NATO. Es stieß jedoch bei den Bündnispartnern auf keinerlei Resonanz. Mit dem Angebot der Regierung Clinton im Juli 1996, Argentinien einen privilegierten Status außerhalb der NATO einzuräumen, wurde auf das Ersuchen schließlich doch noch, wenn auch mit erheblicher Verzögerung und eher symbolisch reagiert.

Ein letzter Bereich sicherheitspolitischer Erwägungen betraf die interamerikanischen Beziehungen. Hier teilte Argentinien weitgehend die Positionen der USA und Kanadas und unterstützte die Bemühungen der OAS, Fragen der politischen Demokratie, der Menschenrechte, des internationalen Rechts und der Marktwirtschaft in einen erweiterten, der post-bipolaren Welt angemessenen sicherheitspolitischen Dialog einzubeziehen (IRELA 1995: 30).

Mit sicherheitspolitischen Fragen eher indirekt zu tun hatte die argentinische Position im Verhältnis zu den Karibikstaaten Kuba und Haiti. In der Kuba-Frage übernahm Menem in diametralem Gegensatz zu seinem Vorgänger Alfonsín voll den US-Standpunkt. Während die Staaten der Rio-Gruppe mehrheitlich für eine Rückkehr der Inselrepublik in die regionalen und hemisphärischen Organisationen ohne jegliche politische Vorbedingungen votierten, reklamierte Menem einen spürbaren politischen Wandel in Kuba als Voraussetzung für die argentinische Unterstützung. Auch war die argentinische Regierung die einzige, die die Embargo-Politik der USA nicht ausdrücklich verurteilte. Im Alleingang mit Panama votierte Argentinien am 6. März 1991 in der UN-Menschenrechtskommission zugunsten eines US-Antrags, die Menschenrechtssituation auf Kuba zu untersuchen. Allerdings schloss sie sich, um den Konsens nicht zu gefährden, der auf dem 8. Rio-Gipfel am 9./10. September

1 Im einzelnen: Vertrag von Mendoza vom 5.9.1991 über das Verbot des Besitzes, des Transfers und des Einsatzes chemischer und bakteriologischer Waffen; Vertrag von Tlatelolco vom 10.11.1993 über eine atomfreie Zone in Lateinamerika; Vertrag über die Nichtverbreitung spaltbaren Materials vom 22.12.1994 (IRELA 1995: 33).

1994 verabschiedeten Kuba-Erklärung an, die die Aufhebung des Embargos forderte (IRELA 1995: 31).

Auch in der Haiti-Frage scherte die Regierung Menem aus dem regionalen Konsens aus, unterstützte die US-Position zugunsten einer militärischen Intervention (gegen das Votum der Rio-Gruppe, die auf ihrem 8. Gipfeltreffen mehrheitlich für Selbstbestimmung und gegen eine militärische Intervention votiert hatte), beteiligte sich an der UN-Truppe, die das Öl- und Waffenembargo überwachen sollte und später an der UN-Friedenstruppe (IRELA 1995: 31).

Weitere Elemente der pro-nordamerikanischen Außenpolitik Menems waren der demonstrative Austritt aus der Bewegung der Blockfreien, die konsequente Unterstützung des UN-Sicherheitsrats und seiner Resolutionen sowie die Beteiligung an über einem Dutzend Friedensmissionen. Letztere dienten über die deklarierten friedenspolitischen Absichten hinaus dem Ziel, die durch das Falkland/Malvinas-Abenteuer und verschiedene Militärrevolten „kontaminierten“ Streitkräfte zu „säubern“, sie von der Innenpolitik fernzuhalten und ihnen einen neuen, konstruktiven Auftrag (sowie ein neues *image*) zu geben.

Insgesamt konnte Menem am Ende seiner zweiten Präsidentschaft ein von Konflikten weitgehend freies Verhältnis zu den USA vorweisen. Eine Ausnahme bildete lediglich der sog. Patentstreit auf dem Medikamentensektor. Der demonstrative Schulterchluss mit den USA und das Interesse an einer dauerhaften strategischen Allianz mit der Gewinnerkoalition des Kalten Krieges führte dazu, dass die peronistische Außenpolitik die US-amerikanischen sicherheitspolitischen Initiativen bedingungslos unterstützte und damit die Hoffnung eines besonderen Verhältnisses zur NATO verband. Die Kehrseite: Bei mehreren Gelegenheiten manövrierte sich das argentinische Außenministerium mit seiner pro-nordamerikanischen Orientierung im lateinamerikanischen Kontext (Gruppe von Rio, Mercosur) ins Abseits, so im Zusammenhang mit der US-Intervention in Haiti und dem Ausschluss Kubas aus dem Interamerikanischen System. Die Verstimmungen über die argentinischen Alleingänge erhielten 1997 neue Nahrung, als eine Reihe paralleler Ereignisse (die Freihandelloffensive der USA, die Aufhebung des US-Waffenembargos sowie der argentinisch-brasilianische Disput über einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat) das Verhältnis der Mercosur-Staaten untereinander wie zu den Vereinigten Staaten belastete.

Die Beziehungen zu Brasilien: Auf dem Weg zu einer kooperativen Partnerschaft und geteilter Führungsverantwortung im Cono Sur

Nach 150 Jahren wechselseitiger Verdächtigungen und Rivalität um die wirtschaftliche und politische Vormacht im Cono Sur traten die argentinisch-brasilianischen Beziehungen ab den 80er Jahren in eine Phase der Entspannung und des schrittweisen Ausbaus. Er fand in der zweiten Hälfte der 80er Jahre seinen vertraglichen Niederschlag in der Unterzeichnung einer Reihe von Protokollen, die ein breites Spektrum von Kooperationsfeldern absteckten. Die Entscheidung zu verstärkter Integration diente den demokratisch legitimierten Führungen beider Seiten zur Absicherung ihrer (in den ersten nach-diktatorialen Jahren) noch zerbrechlichen Demokratien. Dabei gelang es in Argentinien jedoch erst der zweiten demokratisch legitimierten Regierung, in Brasilien sogar erst der dritten, die wirtschaftliche Kooperation in der Region erfolgreich mit einer nunmehr dezidierten wirtschaftlichen Reformpolitik im Inneren zu verknüpfen.

Anlässlich des Besuchs des brasilianischen Präsidenten Collor de Mello in Buenos Aires im Juli 1990 kündigten beide Regierungen die Bildung einer Wirtschaftsgemeinschaft an. Wenig später wurden Uruguay und Paraguay eingeladen, sich an dem ambitionierten Projekt zu beteiligen. Mit dem Vertragswerk von Asunción im März 1991 wurde dann der Grundstein für den „Gemeinsamen Markt des Südens (Mercosur)“ gelegt. Der Vertrag beruhte, wie schon die argentinisch-brasilianischen Vorverträge, auf der Grundüberzeugung der Signatarregierungen, dass zwischen Demokratisierung, wirtschaftlicher Entwicklung und regionaler Sicherheit ein unauflöslicher Zusammenhang besteht, sie sich wechselseitig bedingen. Vor dem Hintergrund dieses gemeinsamen Grundverständnisses wurde zunächst die Nuklearpolitik beider Länder auf eine neue Grundlage gestellt. Wichtigste Bausteine einer nunmehr angestrebten kooperativen Nuklearpolitik waren die umgehende Information und der wechselseitige Beistand bei Nuklearunfällen, Zusammenarbeit in der Forschung, die Verpflichtung zur ausschließlich friedlichen Nutzung der Kernenergie, die Einleitung vertrauensbildender Maßnahmen, die verstärkte außenpolitische Koordinierung und die nuklearpolitische Kooperation mit anderen Ländern in der Region. (IRELA, 1996: 13). Mit der „Deklaration von Rio“ schufen beide Führungsmächte im südlichen Lateinamerika die Grundlagen für eine „strategische Allianz“, verpflichteten sich zu sicherheitspolitischen Konsultationen und zur Ausarbeitung

einer breiten Agenda, die jeglichen militärischen Abenteuern den Boden entziehen sollte (Roett 1999: 18).

Zum unbestrittenen Zentrum, aber auch zum Prüfstein des neuen Verhältnisses zu Brasilien wurde der Mercosur. Durch eine kooperative Haltung aller Beteiligten, insbesondere der beiden Führungsmächte Brasilien und Argentinien, die nicht weniger als 98% der Industrieproduktion und 93% des Mercosur-Handels auf sich vereinten, gelang auf wirtschaftlichem Gebiet bis Mitte der 90er Jahre die Bildung einer wenn auch noch unvollständigen Zollunion. Vorrangiges Ziel der zweiten Integrationsphase, die mit dem Gipfel in Ouro Preto (Dezember 1994) ihren Ausgangspunkt nahm, war die Vervollständigung der Zollunion und der Wegfall der zahlreichen länder- und produktspezifischen Ausnahmeregelungen bis 2006. Dabei blieb auch für diese Phase das Tandem Brasilien-Argentinien von entscheidender Bedeutung. Sein über Jahre relativ reibungsloses Zusammenspiel geriet jedoch ab 1997/98 zunehmend aus dem Tritt. Als sich die brasilianische Regierung nach Monaten währungspolitischer Turbulenzen im Gefolge der internationalen Finanzkrise (Bodemer 1998) im Februar 1999 zu einer massiven Abwertung des Real von über 30% veranlasst sah, traf dies die Ökonomien der Mercosur-Partner mit voller Härte. Vor allem in Argentinien, das über ein Drittel seines Außenhandels mit dem Nachbarland abwickelt, kam es zu massiven Exporteinbußen und einem Aufleben protektionistischer Forderungen seitens der betroffenen Sektoren (insbesondere der Automobilbranche, der Textil- und Schuhindustrie).

Der Mercosur, das unbestritten erfolgreichste lateinamerikanische Integrationsgebilde, durchlebte 1999 die schwerste Krise seit seiner Gründung. Alle Seiten griffen zu einseitigen Schutzmaßnahmen und bezichtigten sich wechselseitig des Vertragsbruchs. Ungeachtet dieses eher konjunkturellen Konflikts bekundeten jedoch alle Beteiligten nach wie vor ihren Willen, zu einvernehmlichen Lösungen zurückzufinden, die Integration zu vertiefen und mit weiteren potenziellen Interessenten in Verhandlungen einzutreten.

Extraregionale Entwicklungen kamen dieser Tendenz noch entgegen. So dürften die konkurrierenden Bemühungen zwischen den Vereinigten Staaten und der EU um Freihandelsabkommen mit der Region (ALCA) bzw. einer Subregion (EU-Mercosur) – bei gleichzeitiger Beibehaltung protektionistischer Politiken, insbesondere auf dem Agrarsektor – sowie das Scheitern eines neuen Liberalisierungsanlaufs auf multilateraler Ebene im Rahmen der WTO-Konferenz von Seattle im November 1999 (Bodemer 2000) als externe Förderatoren wirken und die Mercosur-Regierungen in

ihrer erklärten Absicht, regionalen Kooperations- und Integrationsansätzen Vorrang einzuräumen vor bilateralen Alleingängen und multilateralen Regimebildungsversuchen, noch bestärken.

Reste des tradierten Rivalitäts- und Spannungsverhältnisses zwischen Argentinien und Brasilien dürften jedoch auch in den kommenden Jahren weiter bestehen und den Fortgang des Integrationsprozesses behindern. Verantwortlich hierfür sind die trotz aller Kooperationsfortschritte nach wie vor virulenten unterschiedlichen Perzeptionen und Verhandlungsstrategien beider Seiten. Obwohl beide Länder nach dem Ende des Kalten Krieges eine weitgehend übereinstimmende Sicht über den Gang der internationalen Politik nach dem Wegfall der Systemalternative hatten, führten die jeweiligen innenpolitischen Politikverläufe zu unterschiedlichen Lageanalysen, Außenpolitik-Varianten und Kosten-Nutzen-Bilanzen.

Die argentinische Regierung begann – wie bereits ausgeführt – ein Sonderverhältnis zu den Vereinigten Staaten aufzubauen, das sie als die beste strategische Option zur Wiedergewinnung internationaler Glaubwürdigkeit und innenpolitischer Stabilität ansah. Aktive Teilnahme im Regionalbündnis Mercosur und Schulterschluss mit dem Hegemon im Norden wurden als komplementär angesehen, desgleichen die Koordination von wirtschaftlicher Integration und regionaler wie hemisphärischer Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. Die Herausbildung eines Systems kooperativer Sicherheit sowie die Schaffung einer Freihandelszone von Alaska bis Feuerland (ALCA) wurden ebenfalls als komplementäre, sich wechselseitig verstärkende Prozesse begriffen.

Wahrnehmungen und Erwartungen auf brasilianischer Seite unterschieden sich davon erheblich. Der Vertrag von Asunción wurde als erster Schritt auf dem Weg zu einer Südamerikanischen Freihandelszone (ALCSA) interpretiert; zu Plänen einer kooperativen Sicherheitspolitik ging man in Brasilia auf Distanz, stattdessen sprachen sich die Verantwortlichen für die Stimulierung vertrauensbildender Maßnahmen aus. Insgesamt verfolgte Brasilien nach der Überwindung interner Schwierigkeiten (1990 bis 1992) eine Außenpolitik, die auf Autonomie abstellte und sich den nordamerikanischen Versuchen der Herrschaftsausdehnung in den hemisphärischen Beziehungen widersetzte. Auf keinen Fall dürfe der Mercosur von einer gesamthemisphärischen Freihandelszone (in Gestalt der ALCA bzw. einer erweiterten NAFTA) aufgesogen werden (Hirst 1999: 60-62).

Auch in der Bewertung des Mercosur setzte das Itamaraty andere Akzente als sein argentinisches Pendant. Die Gewinne der Handelslibe-

ralisierung im Mercosur seien zwar beachtlich, die Anreize zur Beseitigung aller Schranken im Waren- und Dienstleistungsverkehr und zur Vertiefung des Integrationsprozesses in Richtung eines Gemeinsamen Marktes seien jedoch nicht zuletzt wegen der erheblichen wirtschaftlichen Asymmetrien im Integrationsraum und dessen begrenzter Marktgröße eher beschränkt. Von daher sah die brasilianische Seite auch keinen Anlass, interne Regulationsbestimmungen abzubauen.

Wie die insgesamt defensive Verhandlungsstrategie der Brasilianer in Sachen ALCA beweist, erklären die Faktoren Marktgröße und wirtschaftliche Ungleichgewichte die brasilianische Politik jedoch nur teilweise. Hinzu treten zwei weitere Elemente: Zum einen das größere politische Gewicht jener Sektoren, die von Importen besonders betroffen sind, gegenüber den exportorientierten Wirtschaftszweigen bei der Formulierung der brasilianischen Industrie- und Außenhandelspolitik, zum anderen die Vorherrschaft einer Außenpolitik-Vision, die sich in Zielen ausdrückt wie dem der „Konstruktion einer Regionalmacht“ oder Konzepten wie dem der „autonomen Entwicklung“, in dem noch erhebliche Elemente des tradierten *desarrollismo* konserviert wurden (Da Motta Veiga 1999: 47-48).

Trotz verstärkter Bemühungen der EU und der Vereinigten Staaten um die Herausbildung einer interregionalen (EU-Mercosur) bzw. hemisphärischen Freihandelszone (ALCA) hatte für die brasilianische Führung auch noch am Ende der zweiten Amtszeit Menems die Doppelstrategie: „Stärkung und Erweiterung des Mercosur“ auf der einen, Vorantreiben des Multilateralismus (WTO) auf der anderen Seite ihre Gültigkeit. Als Antwort auf das Verhandlungsdebakel in Seattle verschob sich das außenpolitische Interesse Brasiliens wiederum eindeutig auf die Mercosur- (und hier insbesondere auf eine Erweiterungs-)Strategie (Bodemer 2000: 49). Andere Akzente setzten demgegenüber argentinische Außenpolitiker. Für sie waren und sind die Freihandelsangebote aus dem Norden (ALCA, EU-Mercosur) sowie die Vertiefung und (an zweiter Stelle) Erweiterung des Mercosur komplementäre Prozesse, die es parallel voranzutreiben gilt.

Ungeachtet dieser Diskrepanzen stimmten die Regierungen beider Länder jedoch darin überein, dass eine simple Ausdehnung der NAFTA nach Süden ebenso abzulehnen sei wie bilaterale Verhandlungen mit den USA und dass für die Verhandlungen sowohl mit den USA wie mit der EU das Prinzip des *single undertaking*, d.h. der Paketlösung, zu gelten habe. Außerdem ergriffen beide Seiten gemeinsam wichtige Initiativen zur Stärkung der politischen Dimension des Mercosur. So wurden auf

dem Präsidenten-Gipfel in San Luis (1996) mit der Verabschiedung der Demokratie-Klausel – sie erlaubt die Sanktionierung nicht-demokratischer Regierungen im Mercosur bis hin zum Ausschluss aus dem Integrationsbündnis – und der Vereinbarung eines politischen Koordinierungsmechanismus zwischen beiden Regierungen zwei wichtige politische Entscheidungen getroffen (Hirst 1999: 67). Ein Jahr später kam es zur Verabschiedung der „Rio-Deklaration“, die den Status der bilateralen Beziehungen als „strategische Allianz“ definierte. Dieser symbolische Schulterschluss änderte aber nichts daran, dass die Außenpolitiken nach wie vor divergieren. Als die nordamerikanische Regierung die mehrfach argentinische Gefolgschaftstreue mit dem Status eines „Verbündeten außerhalb der NATO“ belohnte, sah dies die brasilianische Regierung als einen weiteren Beweis für das Bestreben der Clinton-Administration an, ihren Einfluss im Cono Sur zu vergrößern und einen Keil zwischen die Mercosur-Mitglieder zu treiben. Im Gegenzug reagierte das Itamaraty mit dem Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Dies stieß wiederum auf Ablehnung des argentinischen Außenministeriums, das als Alternative einen permanenten Sitz für Lateinamerika mit rotierender Besetzung vorschlug.

Die skizzierten Unterschiede in den Außenpolitiken der beiden Führungsmächte des Mercosur stellten jedoch kein Hindernis dafür dar, dass sich die bilaterale Kooperation während der Amtszeit Menems in einem breiten thematischen Spektrum erheblich vertiefte. So rangierte Argentinien Ende der 90er Jahre unter den brasilianischen Erdöllieferanten an erster Stelle. Das staatliche Erdölunternehmen Petrobras akzeptierte nach jahrzehntelangem Widerstand die Lieferung von argentinischem Naturgas in den Süden Brasiliens. Im Bereich der Energieversorgung sowie des städtischen, regionalen und transozeanischen Transports wurden zahlreiche gemeinsame Projekte gestartet, desgleichen auf den Gebieten der Kultur, der Wissenschaft und Erziehung. Selbst auf dem sensiblen Feld der Verteidigungspolitik kam es – trotz der oben genannten Einschränkungen – zu einer Vertiefung der Beziehungen, wobei diese jedoch unterhalb des Niveaus institutioneller Mechanismen oder gar einer pluralen Sicherheitsgemeinschaft verblieben. Im Mittelpunkt standen Maßnahmen der wechselseitigen Vertrauensbildung, wobei die Idee einer Friedenszone im Cono Sur den konzeptionellen Hintergrund bildete (Hirst 1999: 69-71).

Angesichts der machtpolitischen Asymmetrien zwischen Argentinien und Brasilien dürfte der Umfang „kooperativer Spiele“ zwischen beiden Ländern auch in Zukunft seine Grenzen haben. So zielt die argentinische

Politik und öffentliche Meinung gegenüber dem Nachbarn Brasilien zwar mehrheitlich auf ein langfristig angelegtes kooperatives Verhältnis, gleichzeitig aber wächst das argentinische Unbehagen über den kontinuierlichen Machtzuwachs des großen Bruders. Dabei sind zwei unterschiedliche Sichtweisen zu unterscheiden (Hirst 1999: 68-69). Die einen interpretieren den wachsenden politischen und wirtschaftlichen Einfluss Brasiliens in der Region wie in der Welt als eine Positivsummenspiel, bei dem auch Argentinien gewinnt, wobei es seine Teilhabe am Macht- und Einflussgewinn seines Mercosur-Partners diesem mit Vertrauenskapital vergütet. In diesem Szenario stellt sich ein permanenter Sitz Brasiliens im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als ein Aktivposten für den Mercosur dar, während die Allianz mit den Vereinigten Staaten (die favorisierte Option der Menemschen Außenpolitik) eine eher unsichere strategische Option abgibt. Vertreter einer alternativen Sicht favorisieren demgegenüber den Schulterschluss mit den Vereinigten Staaten. Sie sehen darin ein Gegengewicht zu der wachsenden *Brasil-dependencia* Argentiniens. Entsprechend dieser Vision bietet die „Strategie der zwei Wege“ die einzige Chance, die internationalen Beziehungen Argentiniens einigmaßen auszubalancieren.

Welche der beiden Interpretationen auch gewählt wird: Sicher ist, dass beide Mercosur-Protagonisten auch in der Zukunft mit ihren unterschiedlichen Machtpotenzialen, Lageperzeptionen und Außenpolitik-Varianten leben und dazu bereit sein müssen, die individuellen internationalen Initiativen ihres jeweiligen Partners als legitime Optionen in der post-bipolaren Welt anzusehen.

Die Beziehungen zu Chile: Von Grenzkonflikten zur sicherheitspolitischen Partnerschaft

Das außenpolitische Verhältnis zum Nachbarland Chile wurde seit je von einer Mischung aus politischen, wirtschaftlichen und geostrategischen Überlegungen bestimmt. Bereiche des Konsenses und der Kooperation zum beiderseitigen Nutzen stehen neben solchen des Konflikts. Der Anteil letzterer ging in den 90er Jahren allerdings kontinuierlich zurück.

Auf der operativ-institutionellen Ebene der argentinisch-chilenischen Beziehungen sind insbesondere die seit 1990 stattfindenden regelmäßigen Gipfeltreffen zu erwähnen, ergänzend die binationalen und die gemischten Kommissionen zu den Politikfeldern: Grenzangelegenheiten, Arbeitsbeziehungen, Gesundheit und Umwelt, schließlich seit 1994 die halbjährlichen Treffen der Außenminister. Die Themen des Dialogs bzw.

der vertraglichen Gestaltung sind breit gestreut und reichen von Fragen der Positionsabstimmung in internationalen Foren, der Verteidigung, des Transports, des Handels, des Grenzverlaufs, der Erziehung und der physischen Integration über Aspekte der Energiewirtschaft, des Zollwesens und des Bergbaus bis zu den Politikfeldern Umwelt, öffentliche Sicherheit und Tourismus. Insgesamt bilden jedoch wirtschaftliche Materien – dem allgemeinen Trend zur Ökonomisierung der Außenpolitik folgend – den Kern der bilateralen Agenda.

In der Frage der Grenz- und Gebietsstreitigkeiten, seit je einer der neuralgischsten Punkte im bilateralen Verhältnis, konnten seit der Rückkehr zur Demokratie erhebliche Fortschritte erzielt werden. Sichtbarer Ausdruck dafür war die Entscheidung der Regierungen Aylwin und Menem, in den noch offenen Grenzfragen zu einer definitiven Einigung zu kommen. Entsprechend wurde eine binationale Grenzkommission beauftragt, einen Bericht über die noch offenen Streitfragen zu erstellen. Mittels dieses Mechanismus konnten 23 von 24 Streitpunkten einvernehmlich geregelt werden. Der 24. (und schwierigste) Punkt, die Hoheit über die *Laguna del Desierto*, wurde einer lateinamerikanischen Juristenkommission übertragen. Deren Schiedsspruch vom 21. Oktober 1994 begünstigte die argentinische Position, was zu einem Einspruch der chilenischen Seite führte. Er wurde jedoch von der Kommission abgewiesen, womit der Schiedsspruch im Oktober 1995 rechtsgültig wurde.

Ein zweiter Konfliktfall entzündete sich an der südlich der *Laguna del Desierto* gelegenen Zone *Campes de Hielo*. Hier verhinderten unversöhnliche Ansprüche beider Seiten sowie die technische und politische Komplexität des Themas über Jahre eine Lösung. 1999 kam es schließlich zu einem Kompromiss. Mit der Zustimmung beider Länderparlamente am 2. Juni 1999, vom chilenischen Magazin *Mensaje* als „der beste Moment in den bilateralen Beziehungen der letzten Dekaden“ gefeiert (Gaspar 1999: 17), war der letzte noch bestehende Grenzkonflikt einvernehmlich geregelt. Auf sicherheitspolitischem Gebiet kam es in den letzten Jahren ergänzend zu einer Reihe vertrauensbildender Maßnahmen, die – analog den Bemühungen zwischen Argentinien und Brasilien – über die „protokollarische Diplomatie“ hinaus zu einem dichteren Beziehungsgeflecht zwischen den Waffengattungen beider Länder und einer zunehmenden Institutionalisierung des sicherheitspolitischen Dialogs führten.

Die wachsende wirtschaftliche Interdependenz, die diversen Neubelebungen wirtschaftlicher Integration, multisektorielle Vereinbarungen und politische Konfliktlösungen zwischen den Nachbarländern Argentinien und Chile werfen die Frage auf, ob und in welchem Maße diese

Prozesse die Bedrohungsperzeptionen und Sicherheitspolitiken beider Seiten beeinflussten.

Im Falle Argentiniens können bezüglich des Zusammenhangs von subregionaler Integration und Verteidigungspolitik grundsätzlich drei Ansätze unterschieden werden:

1. die Hypothese des Konflikts mit den Nachbarstaaten. Sie wird von Teilen des Militärs auf beiden Seiten der Anden nach wie vor aufrechterhalten. Als Konsequenz wird auf die Notwendigkeit verwiesen, eine starke Landesverteidigung aufrechtzuerhalten, um einen möglichen Konflikt mit dem Nachbarn Chile zu bestehen;
2. die Hypothese von der Notwendigkeit einer Umstrukturierung der Sicherheitsbeziehungen als Folge des veränderten internationalen und regionalen Umfelds. Diese in Argentinien mehrheitlich vertretene Position bewegt sich in drei konzentrischen Kreisen: Auf der nationalen Ebene (innerer Kreis) stellt sie auf eine ausreichende Verteidigungskapazität ab, in der Region (mittlerer Kreis) favorisiert sie eine Serie von Verträgen zur Aufrechterhaltung des militärischen Gleichgewichts und zur Sicherung des Friedens; die eingeleiteten Kooperationsmaßnahmen werden
3. als erster Schritt in Richtung eines regionalen Sicherheitssystems begriffen (Fuentes 1996: 28).

Auf globaler Ebene (äußerer Kreis) ist die Aufrechterhaltung des Weltfriedens das oberste Ziel. Zu seiner Förderung bedarf es – darin besteht Konsens zwischen Chile und Argentinien – der aktiven Beteiligung an friedensstiftenden und -bewahrenden Maßnahmen der UN. Die Direktiven des argentinischen Verteidigungsministeriums orientieren sich exakt an diesen Hypothesen, indem sie als Ziele ausweisen:

1. Förderung einer strikt defensiven Abschreckung zum Schutz des Territoriums vor jeglichem Angriff;
2. Garantie der ausschließlichen Nutzung aller eigenen Ressourcen (Verteidigung der Souveränität);
3. Mitarbeit bei der Errichtung eines regionalen Sicherheitssystems;
4. Beteiligung bei Maßnahmen der Friedenswahrung der Vereinten Nationen (Diamint 1993).

Auch in der Bewertung der globalen Ebene besteht in der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Elite Argentiniens ein weitgehender

Konsens. So wird die Nachkriegsordnung als ein bipolares System prekärer Stabilität und organisierter Friedlosigkeit begriffen. Desgleichen besteht Konsens, dass die strukturellen Wandlungen, die das internationale System seit den 80er Jahren erfuhr, die wachsende Interdependenz der Staaten und Gesellschaften und die Herausforderungen der Globalisierung bislang noch zu keiner klaren Konturierung der künftigen Weltordnung geführt haben, mithin Unübersichtlichkeit, Unsicherheit und die Gleichzeitigkeit des Widersprüchlichen das internationale Geschehen prägte. Die globalen strategischen Veränderungen erforderten die Entwicklung von nationalen Verteidigungssystemen, die in eine globale Verteidigungsarchitektur eingegliedert seien und in der den Interessen aller Beteiligten Rechnung getragen werde. Auf der operativen Ebene impliziere diese Sicht die Beteiligung an friedensstiftenden und -bewahrenden Einsätzen unter der Führung der UN.

Bezüglich der regionalen Ebene herrscht mehrheitlich die Auffassung vor, dass es hier gegenwärtig keine signifikanten militärischen Bedrohungen mehr gebe, man vielmehr die Chance vor Augen habe, durch die Trias von Demokratie, Integration und Unabhängigkeit das Sicherheitsdilemma zu überwinden.

Während in den 80er Jahren die Möglichkeiten zur Etablierung einer kooperativen regionalen Sicherheitspolitik noch relativ optimistisch gesehen wurden, setzte sich zu Beginn der 90er Jahre eine pragmatischere Sicht durch. Als machbar erschien nunmehr eine gewisse Integration auf dem Verteidigungssektor entsprechend den Fortschritten bei den vertrauensbildenden Maßnahmen und der militärischen Kooperation, wohingegen die Zeit für den Aufbau eines regionalen Sicherheitssystems als noch nicht reif galt (Fuentes 1996: 31).

Der Wandel des internationalen Systems gibt den argentinischen Entscheidungsträgern im Außen- und Verteidigungsministerium und den Verantwortlichen in ihrem Einzugsbereich auch Anlass zum Überdenken der überkommenen Bedrohungsvorstellungen. Mit der Ausweitung und zunehmenden Diffusität der Bedrohungen müsse auch die Rolle der militärischen Gewalt und deren Einsatz überdacht werden. Der militärische Einsatz müsse flexibler gehandhabt, der Handlungsspielraum der politischen und militärischen Führung erweitert werden, um mit neuen, unbestimmten Bedrohungssituationen fertig zu werden, auf die die unterschiedlichsten Kräfte und Akteure einwirken. Für die Streitkräfte bedeutet dieser veränderte Kontext in der Sicht argentinischer Spezialisten die zunehmende Notwendigkeit, sich den verteidigungspolitischen Trends in der Ersten Welt anzupassen, auf kleinere, schlagkräftige, hoch professio-

nalisierte Militäreinheiten hinzuarbeiten, schnelle Eingreiftruppen parat zu haben und den technologischen Fortschritt voll zu nutzen.

Auf dem Verteidigungssektor reagierten beide Seiten auf die geschilderten globalen Prozesse und Konstellationsveränderungen mit größerer Vorsicht als in anderen Bereichen. Wenngleich die verschiedenen Verträge die Notwendigkeit unterstrichen, institutionalisierte Mechanismen der Kooperation zu schaffen, so kam es im politischen Alltag doch nur zu wenigen gemeinsamen Initiativen. Seit 1990 verstärkten sich die institutionellen Beziehungen zwischen den Streitkräften, der Marine und Luftwaffe beider Länder mit einer starken Akzentsetzung auf protokollarischen Besuchen. Sie stellten erste vertrauensbildende Maßnahmen dar, ohne dass durch derartige Kontakte bereits Bedrohungspereptionen abgebaut worden wären. 1994 und 1995 wurden zwei Abkommen abgeschlossen. Die Generalstäbe beider Länder kamen überein, ihre Treffen zu institutionalisieren, einen Kalender für die jährlichen Treffen aufzustellen, Arbeitsgruppen für punktuelle Themen einzurichten, mit der *Junta Interamericana de Defensa* einen kontinuierlichen Dialog zu pflegen und gemeinsame Reisen der Streitkräfte beider Länder in die USA zu organisieren.

Das zweite, gewichtigere Abkommen war das „Memorandum zwischen Chile und Argentinien über die Stärkung der Kooperation in solchen Fragen der Sicherheit, die von gemeinsamem Interesse sind“ im November 1995. Mit ihm wurde ein Permanentes Sicherheitskomitee (*Comité Permanente de Seguridad*) aus Repräsentanten der jeweiligen Außen- und Verteidigungsministerien (im Rang eines Unterstaatssekretärs oder Botschafters) sowie Vertretern der jeweiligen Generalstäbe geschaffen (Fuentes 1996: 21). Dem Komitee oblag die Aufstellung eines Arbeitsplans zur Vertiefung der sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen beiden Nachbarn.

Außerdem wurde ein Sekretariat eingerichtet, das mittels eines rotierenden Systems zwischen den Außen- und Verteidigungsministerien funktionieren und mindestens zweimal im Jahr zusammentreten sollte. Daneben enthielt das Memorandum eine Reihe spezifischer Bestimmungen, die u.a. auf die Stärkung der Kommunikationskanäle, auf die Bekanntgabe von militärischen Manövern, die Teilnahme von Beobachtern sowie auf die Förderung des wissenschaftlichen Austauschs zwischen den beiden Signatarstaaten abzielten.

Die beiden Abkommen stellen deutliche Fortschritte in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit beider Länder dar, die zuvor vor allem durch eine „protokollarische Diplomatie“ gekennzeichnet war. Neu ist auch, dass neben der Kooperationsachse Militär-Militär (mit direkten

Kommunikationskanälen zwischen den drei Waffengattungen) verstärkt auch zivile Kräfte (der Regierung sowie des akademischen Bereichs) an der sicherheitspolitischen Debatte aktiv teilnehmen. In beiden Ländern hat sich ein Pool sicherheitspolitischer Experten formiert – in Chile institutionell verankert vor allem in der „Lateinamerikanischen Fakultät für Sozialwissenschaften“ (FLACSO) mit Sitz in Santiago, in Argentinien im Forschungs- und Dokumentationszentrum *Ser en el 2000* und der (privaten) Universität *Torcuato de Tella* in Buenos Aires.

Als Ergebnis der geschilderten Initiativen lässt sich insgesamt eine zunehmende Institutionalisierung des sicherheitspolitischen Dialogs zwischen den Militärs beider Seiten sowie zwischen diesen und zivilen Akteuren ausmachen.

Dass bei der Positionierung Chiles in der „neuen Außenpolitik“ Menems nicht nur nachbarschaftliche und integrationspolitische Überlegungen im Rahmen des Mercosur eine Rolle spielten, sondern darüber hinaus auch kontinentübergreifende geopolitische und geoökonomische Kalküle, wurde deutlich in den Worten des ehemaligen argentinischen Botschafters in Chile, Antonio Cafiero, der beide Länder ermahnte, „gemeinsam zu wachsen“ und das alte Prinzip des vergangenen Jahrhunderts des „Argentinien am Atlantik, Chile am Pazifik“ hinter sich zu lassen. Angesichts eines neuen biozeanischen Profils sei es vielmehr legitim, dass Argentinien genauso einen Zugang zum Pazifik beanspruche, wie Chile zum Atlantik. Nur durch die Bildung eines gemeinsamen südamerikanischen Raums unter Beteiligung Chiles könne man mit den Herausforderungen der Globalisierung fertig werden (Ambito Financiero, 21.7.1992).

Der Umgang mit dem Sicherheitsrisiko „Malvinas-Frage“: Vom Multilateralismus zum Bilateralismus

Unter der Alfonsín-Regierung nahm die Malvinas-Frage einen für die argentinischen Interessen mehr und mehr dysfunktionalen Verlauf. Nach dem gescheiterten Versuch bilateraler Verhandlungen in Bern (Juni 1984) setzte die Diplomatie der UCR-Regierung auf die multilaterale Karte. Trotz wachsender Erfolge, vor allem in der Vollversammlung der Vereinten Nationen, und zunehmenden diplomatischen Drucks auf die britische Regierung, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, blieb diese hart. Sie praktizierte eine Politik der vollendeten Tatsachen.

Um die Verhandlungsblockade zu überwinden, bemühte sich die argentinische Diplomatie um eine alternative Strategie. So kam es, vermit-

telt über das State Department, ab Mitte 1986 zu einer Reihe informeller Gespräche mit den Briten und der Vorlage sog. *non papers*. In einem dieser nicht-offiziellen Papiere schlug Außenminister Caputo am 12. Juli 1987 über die völkerrechtliche Figur des „Regenschirms“ den Ausschluss der Souveränitätsfrage sowie ergänzend eine offene Verhandlungsagenda vor. Die britische Seite akzeptierte ersteres, nicht jedoch den zweiten Vorschlag, war vielmehr lediglich bereit, begrenzte Themen zu verhandeln (Russell 1990: 2). Zu substantiellen Fortschritten sollte es in der verbleibenden Amtszeit Alfonsíns jedoch nicht mehr kommen.

Für die Umsetzung der wirtschaftlich dominierten außenpolitischen Ziele der Regierung Menem waren Fortschritte in der Malvinas-Frage von höchster Priorität. Nur über eine Verständigung mit England konnte der Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen zur EU, die mit dem zum 1. Januar 1993 in Kraft tretenden europäischen Binnenmarkt zusätzliche Impulse bekam, vorangetrieben werden. Nach dem Machtantritt vollzog der neue Außenminister Cavallo umgehend eine radikale Abkehr vom Multilateralismus mit dem (richtigen) Argument, die von den Radikalen lange Zeit favorisierte Präsentation von Resolutionen in der UN-Vollversammlung habe keinen Schritt weiter geführt.

Die argentinisch-britische Annäherung erfolgte schrittweise und mit diplomatischer Vorsicht. Dabei ging es weniger um den Inselstaat selbst als um den europäischen Markt und die britische Fähigkeit, Handelsabkommen mit der Gemeinschaft zu torpedieren.

Bereits bei dem ersten bilateralen Treffen in Madrid im Oktober 1989 kam es zu substanziellen Fortschritten: So wurde 1.) der Vorrang bilateraler Verhandlungen zwischen Argentinien und Großbritannien unter dem „Schirm“ der Souveränität (von der beide Seiten keine Abstriche machten) bestätigt; es wurden 2.) konsularische Beziehungen aufgenommen, 3.) als vertrauensbildende Maßnahme Arbeitsgruppen zur Vermeidung militärischer Zwischenfälle und zur Verbesserung des Informationsaustauschs, der wirtschaftlichen Kooperation und zum Schutz der Fischbestände gebildet, 4.) der Luft- und Seeverkehr zwischen beiden Ländern wieder aufgenommen. Gleichzeitig versprach die britische Regierung, die Ausdehnung der von ihr einseitig dekretierten Fischereischutzzone zu reduzieren² und die Hindernisse für einen Ausbau der Beziehungen zwischen der EU und Argentinien abzubauen.

2 Sie deckte sich fortan mit der militärischen Schutzzone. Für Argentinien bedeutete dieser Schritt die Wiedergewinnung einer Fischereizone von rund 4000 qkm.

Bei dem zweiten Madrider Treffen im Februar 1990 wurde die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen beschlossen und damit die Politik der Entspannung konsequent weiterverfolgt. Bei einem weiteren, dritten Treffen in Madrid im November 1990 einigten sich beide Seiten auf eine Zone, in der der kommerzielle Fischfang verboten war. Außerdem schuf man eine gemeinsame „Fischereikommission des Südatlantiks“. Auf der Linie einer Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen lag auch der bei dem Besuch Außenminister Cavallos in London im Dezember 1990 unterzeichnete Vertrag über den Schutz britischer Investitionen in Argentinien (Russell/Zuwanic 1991: 15-28). Die Fischerei-Verbotszone um die Inselgruppe wurde zu 90% aufgehoben, Abkommen über die Verwaltung und Erschließung der Rohstoffvorkommen abgeschlossen und im September 1995 ein Vertrag über die gemeinsame Erdölförderung unterzeichnet.

Die im Mai 1997 an die Macht gelangte Labour-Regierung unter Tony Blair wurde von Falkländern und Argentinern mit gemischten Gefühlen begrüßt. Befürchtungen (der Inselbewohner, der Kelpers) bzw. Hoffnungen (in Buenos Aires), die neuen Herren in Downing Street würden einen weicheren Verhandlungskurs einschlagen, erwiesen sich als unbegründet. Auch für sie blieb die Souveränitätsfrage außerhalb der Verhandlungsagenda. Die Kelpers selbst sprachen sich 1998 mit klarer Mehrheit für den Verbleib bei der britischen Krone aus und damit gegen die argentinische Hoheit, aber auch gegen die Entlassung in die Unabhängigkeit. Ergänzend verstärkte die Falkland/Malvinas-Regierung in den letzten Jahren ihre Bemühungen um das Recht auf Selbstbestimmung, so u.a. im Rahmen der UN-Debatten über Entkolonisierung, konkret: im „Ausschuss für abhängige Territorien“, zu dessen Gründungsmitgliedern sie gehört (Dodds 1998: 626-627). Auf der anderen Seite äußerten in einer Umfrage vom Oktober 1997 über 90% der befragten Argentinier die Überzeugung, es sei „wichtig“ (28% es sei „sehr wichtig“), die Inseln zurückzugewinnen (Buenos Aires Económico, 31.10.1997).

Insgesamt wich der Widerstand, den die Regierung Alfonsín gegenüber der britischen Seite an den Tag gelegt hatte, unter Menem einer Politik, die sich um Abkommen über die Malvinen-Region auf dem militärischen Gebiet, dem Fischfang und der Rohstoffexploration bemühte. Ergänzend initiierte Außenminister Di Tella eine Reihe von Maßnahmen, die auf den direkten und indirekten Einbezug der Inselbewohner abstellten, so die Teilnahme an BBC-Radiosendungen (*Calling the Falklands*), die Entsendung von Videos und Bücher-Geschenken an die Kinder der

Kelpers (an Weihnachten 1993 und 1994) und die Organisation von gemeinsamen Seminaren zur Simulation von Konfliktlösungsmodellen (Dodds 1998: 624). Die Bilanz am Ende der zweiten Amtszeit Menems: In der zentralen Frage der Souveränität blieben die Fronten festgefahren. Im Bereich der bilateralen Beziehungen waren demgegenüber zumindest in dreierlei Hinsicht Fortschritte zu verzeichnen: Mit der Aufnahme der diplomatischen und konsularischen Beziehungen im Februar 1990 wurde ein Versöhnungsprozess eingeleitet, der im London-Besuch Menems 1998 seinen Höhepunkt fand. Begleitet wurde dieser Prozess – zweitens – von einer Intensivierung der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlich-technologischen Beziehungen. Schließlich kam es zu einer engeren Zusammenarbeit in den Foren der Vereinten Nationen, die sich u.a. in gemeinsamen Blauhelm-Einsätzen materialisierte (Russell 1999: 28). Nach wie vor ist eine Mehrheit der Argentinier davon überzeugt, dass die Inseln ihrem Land gehören sollten. Präsident Menem verstand es andererseits, rhetorische Versprechen bezüglich der Rückgewinnung der Inselgruppe mit einer pragmatischen Strategie der Vertrauensbildung und praktischen Zusammenarbeit (mit den Briten wie mit den Kelpers) zu verbinden. Die Inselbewohner selbst gewannen zunehmend an Selbstbewusstsein und werden in den kommenden Jahren möglicherweise ein breites Spektrum von Optionen, einschließlich volle Unabhängigkeit oder Selbstverwaltung, in Erwägung ziehen. Auf mittlere Sicht ist wahrscheinlich, dass die britisch-argentinischen Verhandlungen zu weiteren kooperativen Arrangements auf konkreten Gebieten (Fischerei, Erdölprospektion, Kommunikation) führen, in Verbindung mit einem gewissen Grad von Selbstverwaltung auf der Inselgruppe (Dodds 1996: 630).

Die Beziehungen zu Europa – Argentiniens neuer Pragmatismus als ‘trading state’

Die Beziehungen zu Europa nahmen aus historischen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Gründen seit je einen besonderen Rang im außenpolitischen Beziehungsgeflecht Argentiniens ein. Nachdem diese Beziehungen mit dem Falkland/Malvinas-Krieg 1982 einen absoluten Tiefpunkt erreicht hatten, erfuhren sie unter den nachfolgenden demokratischen Regierungen einen kontinuierlichen Ausbau (Russell 1999). Dabei sind mehrere Phasen zu unterscheiden. Unter Alfonsín war die „europäische Verbindung“ eine Schlüsselgröße bei dem Bemühen, durch eine Diversifizierung der Partnerbeziehungen den unter den Militärs

weitgehend verlorenen außenpolitischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen und der Hegemonie der Vereinigten Staaten ein Gegengewicht entgegenzustellen. Die gravierenden und sich im Laufe der Amtszeit Alfonsíns kontinuierlich verschlechternden binnenwirtschaftlichen Parameter setzten diesem Bemühen aber deutliche Grenzen. Die guten politischen Beziehungen kontrastierten mit nur bescheidenen Fortschritten im wirtschaftlichen Beziehungsgeflecht. Auch die beiden wichtigsten bilateralen Arrangements, die Wirtschaftsabkommen mit Italien und Spanien, blieben zunächst ohne greifbare ökonomische Substanz.

Mit der Amtsübernahme Menems 1989 begann eine zweite, bis 1995 dauernde Phase, deren Hauptmerkmal eine in ihrem Instrumentenset breit ausdifferenzierte pro-westliche Strategie war, die sich nahezu ausschließlich am Ziel „wirtschaftliche Entwicklung“ ausrichtete. Mit dem wirtschaftlichen Stabilitätsprogramm von 1991, insbesondere seinen Kernstücken Dollar-Peso-Parität, Deregulierung, Privatisierung und Außenöffnung, waren die Voraussetzungen für eine massive Ausweitung auf dem Gebiet des Handels und der privaten Direktinvestitionen gelegt, eine Chance, die insbesondere Spanien (Gudino 1997), Italien, mit Abstand aber auch Frankreich, die Niederlande und Großbritannien zu nutzen wussten. Der für den argentinischen Export nach wie vor zentrale Landwirtschaftssektor sah sich allerdings auch weiterhin mit den vielfältigen Spielarten des europäischen Agrarprotektionismus konfrontiert.

Mit dem Abschluss eines Rahmenabkommens zwischen der EU und dem Mercosur im Dezember 1995 begann eine dritte Phase, in der die traditionellen Verbindungen (zur EU und ihren Mitgliedstaaten) um eine dritte, komplementäre Variante (EU-Mercosur) erweitert wurde. Das von den Beteiligten als „historisch“ eingestufte Rahmenabkommen bildete den Auftakt für eine intensive Zusammenarbeit zwischen zwei (im Falle des Mercosur allerdings noch unvollständigen) Zollunionen, wobei die thematische Bandbreite neben wirtschaftlichen und politischen Fragen auch die Bereiche Kultur, Wissenschaft und Technologie, Umwelt sowie die Drogenproblematik einschloss.

Insgesamt erhöhte sich die Bedeutung Argentiniens für die EU und ihre Mitgliedsstaaten in den 90er Jahren spürbar. Empirische Belege hierfür sind neben einem kontinuierlichen Anstieg der europäischen Exporte, der Direktinvestitionen und Entwicklungsleistungen der Abschluss zahlreicher Abkommen, die regelmäßigen politischen Konsultationen auf hoher Ebene sowie die Häufigkeit von Besuchen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auslösende Faktoren für diesen qualitativen Wandel waren insbesondere der politische und wirtschaftliche Konsolidierungs-

prozess, die (trotz gelegentlicher Rückschläge) insgesamt positive Entwicklung des Mercosur, die europäisch-nordamerikanische Konkurrenz um eine privilegierte Position auf dem südamerikanischen Markt und nicht zuletzt die zunehmend globale Ausrichtung der europäischen Außenpolitik. Vorrangige Forderungen Argentiniens an die Adresse Europas sind der Abbau des leidigen Agrarprotektionismus, der weitere Ausbau des beiderseitigen Handels (der seit 1996 für Argentinien defizitär ist) und der Investitionstätigkeit europäischer Unternehmen, die Vertiefung der industriellen und wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit sowie der Ausbau der politischen Kooperation auf den verschiedensten Gebieten, von der Reform der UN bis zum Kampf gegen die organisierte Kriminalität (Russell 1999: 21).

Am Ende der zweiten Amtszeit Menems nahm Europa somit auf der außenpolitischen Prioritätenskala einen den USA vergleichbaren Rang ein, übertroffen aus strategischen Gründen nur noch von den Mercosur-Staaten (plus Chile und Bolivien). Mit der anhaltenden Unbeweglichkeit der EU in Sachen Agrarprotektionismus und dem Scheitern der WTO-Auftaktkonferenz in Seattle, die eine neue Liberalisierungsrunde einleiten sollte, dürfte allerdings das außenpolitische Interesse Argentiniens an einem weiteren Ausbau seiner Süd-Süd-Beziehungen, konkret: der Vertiefung und Erweiterung des Mercosur mit dem entsprechenden Ausbau der intraregionalen Beziehungen, mittelfristig sogar noch gestärkt werden, ergänzt um eine für die argentinische Außenpolitik relativ neue Dimension: die Zusammenarbeit mit den Ländern des asiatisch-pazifischen Raums.

Der außenpolitische Entscheidungsprozess

Charakteristisch für den außenpolitischen Entscheidungsprozess während der Militärherrschaft war eine klare Trennung zwischen Fragen der „hohen Politik“, die der militärischen Führungsspitze vorbehalten wurden, und solchen materieller Art, die der dem Wirtschaftsministerium unterstehenden Wirtschaftsdiplomatie überlassen blieben. Das Außenministerium wurde demgegenüber weitgehend marginalisiert. Kehrseite des hohen Zentralisierungsgrades war eine erhebliche Abschottung gegenüber Interessen und Vorstellungen aus dem gesellschaftlichen Raum. Unter den korporativen Akteuren konnte lediglich das Militär, dem Regimecharakter entsprechend, mit seinen materiellen und immateriellen Interessen Gehör finden. Mit dem weitgehenden Verzicht auf den Sachverstand der Berufsdiplomaten und dem Rekurs auf einen von konjunk-

turellen Zufälligkeiten bestimmten, hochgradig fragmentierten bargaining-Prozess zwischen den drei Waffengattungen war der außenpolitische Kurs jener Jahre geprägt von Inkonsistenzen und Sprunghaftigkeit (Russell 1991: 71-77).

In den ersten Jahren der Alfonsín-Regierung war der außenpolitische Planungs- und Entscheidungsprozess, dem plebiszitären Charakter der ersten Präsidentschaft entsprechend, stark von der Person Alfonsíns und seines Außenministers Caputo bestimmt. Der Regierungspartei kam nur ein nachgeordneter Rang zu, desgleichen dem Kongress. Zu den engsten außenpolitischen Beratern gehörten weniger Parteipräsentanten als unabhängige Fachleute. Die Alltagsarbeit lag in erster Linie beim Außenministerium, das seine zentrale Steuerungs- und Umsetzungsfunktion zurückgewann. In seinen Arbeitsgang mischte sich der Präsident lediglich in Krisensituationen ein (so in der Falkland/Malvinas-Frage und im Disput über den Beagle-Kanal) bzw. wenn solche Materien anstanden, bei denen die Kompetenzen zusätzlicher Ministerien tangiert waren (so bei den Kooperations-Verträgen mit Italien und Spanien).

Mit dem Verlust der Parlamentsmehrheit 1987 erfuhr die präsidentiale Prärogative eine empfindliche Einbuße; gleichzeitig erhöhte sich das Gewicht der Parteien in der außenpolitischen Arena. Der Einbezug der unteren und mittleren Hierarchieebenen in den Entscheidungsfindungsprozess, den Außenminister Caputo gelegentlich praktizierte, um die aus der Militärzeit geerbten Schwächen der oberen Ebenen des Außenamtes auszugleichen, stießen ebenso wie die gelegentlichen Alleingänge des Ministers bei den Spitzenbeamten auf Ablehnung.

Verschiedene Anläufe aus dem Apparat heraus, die Strukturen und Prozesse des Außenministeriums zu modernisieren, blieben in Ansätzen stecken. Dies gilt auch für die Jahre unter der Regierung Menem. Kompetenzkonflikte mit dem Wirtschaftsministerium auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik trugen hierzu ebenso bei wie eine wenig rationale Personalpolitik und eine geringe Bereitschaft zur Nutzung von Lernerfahrungen. Diese Mängel potenzierten sich noch in ihren Wirkungen durch die geringe außenpolitische Kompetenz des Kongresses und dessen marginales Engagement in außenpolitischen Angelegenheiten (von einigen öffentlichkeitswirksamen Themen abgesehen).

Mit dem Fortgang der demokratischen Konsolidierung ließ sich jedoch eine Öffnung des außenpolitischen Diskurses in den öffentlichen Raum beobachten, ablesbar an der Zahl einschlägiger politischer Demonstrationen und Debatten, wissenschaftlichen Kolloquien und Auslandsreisen. Die außenpolitische Prärogative der Exekutive – und hier im

Zuge der Ökonomisierung der Außenpolitik vor allem der wirtschaftspolitischen Abteilungen – wurde damit aber nicht ernsthaft gefährdet.

Die Menemsche Außenpolitik in der Kontroverse – einige abschließende Bemerkungen

Chronische politische Instabilität war das herausragende Merkmal der argentinischen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Sie stellt auch für die Außenpolitik des Landes die mit Abstand wichtigste innenpolitische Determinante dar. Häufige Änderungen der Regimeformen, unregelmäßige Regierungswechsel und Krisen innerhalb des jeweils dominierenden Machtkartells erschwerten trotz der starken Machtkonzentration in der Exekutive – Ausdruck eines Hyperpräsidentialismus – die Entwicklung und Umsetzung kohärenter außenpolitischer Konzeptionen. Erst mit Beginn der postautoritären Phase (1983) fand das Land nach innen wie nach außen zur Normalität und Berechenbarkeit zurück, ließ es seinen Status als *paria internacional* hinter sich. Höchst umstritten ist jedoch, ob die belastenden Legate der Vergangenheit bereits mit der ersten demokratischen Regierung unter Alfonsín abgearbeitet wurden oder erst unter seinem Nachfolger Menem oder gar – eine dritte Deutungsvariante – ob sie nach wie vor virulent sind. Diese Debatte kann hier aus Platzgründen nicht aufgearbeitet werden (Bodemer 1996; Tulchin 1996: 166, 184–191; Escudé 1998: 67–73). Vor dem Hintergrund empirischer Befunde und des Argumentationsgangs dieses Beitrags soll jedoch abschließend folgendes festgehalten werden:

1. Die vielfach geforderte Rückkehr zur Normalität, zu Realismus und Berechenbarkeit in den außenpolitischen Beziehungen Argentiniens war bereits unter der Administration Alfonsín erklärte Politik und trug außenpolitische Früchte. Dies gilt auch für das in besonderem Maße sensible Verhältnis zu den Vereinigten Staaten. Obgleich die Regierung Menem ihre Politik als „kopernikanische Wende“ bezeichnete, fand eine solche Wende in Wirklichkeit nicht statt, wohl aber Akzentverschiebungen und Korrekturen inhaltlicher und klimatischer Natur, vom ehemaligen Außenminister der Alfonsín-Regierung, Dante Caputo, als „methodologischer Dissens“ apostrophiert.
2. Unter beiden Regierungen sahen sich die außenpolitischen Entscheidungsträger dem Druck innenpolitischer und internationaler Handlungsdeterminanten ausgesetzt, die spezifische außenpolitische Optionen nahe legten oder als inopportun erscheinen ließen.

3. Die (auch in der wissenschaftlichen Literatur) wiederholt verwandte Etikettierung der Alfonsínschen Außenpolitik als „idealistisch“, der Außenpolitik Menems als „realistisch“ erweist sich vor diesem Hintergrund als wenig tauglich. Die ethische Unterfütterung der Außenpolitik in den ersten Jahren der UCR-Regierung war angesichts der traumatischen Jahre der zurückliegenden Militärdiktatur nicht weniger realistisch als die Fokussierung der Menemschen Außenpolitik auf Fragen des wirtschaftlichen Wachstums und des Außenhandels zu einem Zeitpunkt, als der Transitionsprozess abgeschlossen, die demokratischen Institutionen und Verfahrensweisen etabliert, zugleich jedoch die Wirtschaft in eine schwere Krise geraten war. Gleichzeitig enthielt die optimistische Erwartung Menems (und seines Außenministers Di Tella), eine Politik der bedingungslosen Gefolgschaft gegenüber dem Hegemon im Norden werde dieser mit einer Politik beantworten, die über symbolische Gesten hinausgehe, noch durchaus idealistische Züge.
4. Aktionen wie die Entsendung eines Truppenkontingents und zweier Kriegsschiffe an den persischen Golf – von manchen Interpreten (so von Carlos Escudé, einem der besten Kenner der argentinischen Außenpolitik und Verteidiger der Menemschen Politik) als Beispiel außenpolitischer Reife apostrophiert – zeugen, lässt man ihre innenpolitischen Implikationen beiseite, eher von Selbstüberschätzung als von realisiertem (bzw. idealistischem) Kalkül.
5. Erst in der zweiten Amtszeit Menems erfuhr der latente „Idealismus“ des „neuen Realismus“, der die erste Amtszeit (vor allem im Verhältnis zu den USA) prägte, eine Abschwächung, – auch hier wiederum am deutlichsten sichtbar in einem pragmatischeren Zugehen auf den außenpolitischen Favoriten USA.
6. Was die anderen außenpolitischen Politikfelder betraf – das Verhältnis zu den lateinamerikanischen Nachbarn (insbesondere zu Brasilien und Chile) und zu Europa – setzte die Menem-Administration die pragmatische, auf gradualistische Schritte setzende Politik der UCR in durchaus konstruktiver Weise fort, wobei die neuen Akzentsetzungen in der Falkland/Malvinas-Frage, die aktive Integrationspolitik sowie die wachsende Bereitschaft, Fragen der demokratischen Konsolidierung, wirtschaftlichen Integration und kollektiven Sicherheit als ein Ganzes zu begreifen, als adäquate Antworten auf die gewandelten Umweltbedingungen im nationalen, regionalen und internationalen Raum interpretiert werden können.

7. Es ist vor diesem Hintergrund kein Zufall, dass die theoretischen Aufregungen und polarisierenden Werturteile über die Außenpolitiken Alfonsíns und Menems in der ersten Hälfte der 90er Jahre mit der zweiten Amtszeit Menems weitgehend verschwunden sind.

Literaturverzeichnis

Barrios, Harald (1999): *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*, Opladen: Leske+Budrich.

Bernal-Meza, Raúl (1994): *América Latina en la Economía Internacional*, Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Bernal-Meza, Raúl (1999): „Las percepciones de la actual política exterior Argentina sobre la política exterior de Brasil y las relaciones Estados Unidos – Brasil“, in: *Estudios Internacionales* 125, 51-82.

Bodemer, Klaus (1987): „Die Außenpolitik der Regierung Alfonsín zwischen Autonomiebestrebungen und neuer (alter) Abhängigkeit“, in: *Vierteljahresberichte. Probleme der Entwicklungsländer* 107, 21-38.

Bodemer, Klaus (1991): „Demokratisierung der Außenpolitiken – eine realistische Forderung für die neuen Demokratien in Lateinamerika? – Einige grundsätzliche Bemerkungen zu den strukturellen Rahmenbedingungen“, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario/Van Klaveren, Alberto (Hrsg.): *Demokratie und Außenpolitiken in Lateinamerika*, Opladen: Leske + Budrich, 339-368.

Bodemer, Klaus (1996): „Peripherer Realismus? Die Außenpolitik der Regierung Menem gegenüber Europa und den USA zwischen Kontinuität und Wandel“, in: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.) (1996): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehung*, Frankfurt: Vervuert, 273-296.

Bodemer, Klaus (1998): „Immun gegen die ‘asiatische Grippe’? Lateinamerika und die Finanzkrise in Fernost“, in: Betz, Joachim/Brüne, Stefan (Hrsg.): *Jahrbuch Dritte Welt 1999*, München: Verlag C.H. Beck, 197-208.

Bodemer, Klaus (2000): „Von Rio nach Seattle – Ist der Traum von einer europäisch-lateinamerikanischen Partnerschaft bereits ausgeträumt?“, in: *Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation* 41, Hamburg, 35-51.

Brzezinski, Zbigniew (1993): *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*, New York: Charles Scribner's Sons.

Busso, Anabel (1994): „Menem y Estados Unidos: Un nuevo rumbo en la política exterior argentina“, in: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, C.E.R.I.R. (Hrsg.): *La política exterior del gobierno Menem*, Rosario: Ediciones CERIR, 53-109.

Busso, Anabel/Bologna, Alfredo Bruno (1994): „La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: Una presentación“, in: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, C.E.R.I.R. (Hrsg.): *La política exterior del gobierno Menem*, Rosario: Ediciones CERIR, 17-51.

- Da Motta Veiga, Pedro (1999): „Brasil en Mercosur: Influencias recíprocas“, in: Roett, Riordan (1999) (Hrsg.): *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*, Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 45-56.
- Diamint, Ruth (1993): „Cambios en la política de seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo“, in: *Fuerzas armadas y Sociedad* 1, Santiago de Chile: FLACSO.
- Diamint, Ruth (1998): „Agenda de seguridad de Argentina“, in: Rojas Aravena, Francisco (Hrsg.): *La seguridad internacional en los países del ABC*, Santiago de Chile: FLACSO (Versión preliminar).
- Dodds, Klaus (1998): „Towards rapprochement? Anglo-Argentine relations and the Falkland/Malvinas in the late 1990s“, in: *International Affairs* 74 (3), 617-630.
- Escudé, Carlos (1995): *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Escudé, Carlos (1998): „La Argentina y sus alianzas estratégicas“, in: *Archivos del Presente* 4, (13), 61-73.
- Escudé, Carlos (1992): „Cultura política y política exterior: El salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989“, in: Russel, Roberto (Hrsg.): *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 169-197.
- Escudé, Carlos/Fontana, (1995): *Divergencias estratégicas en el Cono Sur: Las políticas de seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile*, Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella (Documento de Trabajo 2).
- Gaspar, Gabriel (1999): „Dos puntas tiene el camino“, in: *Mensaje*, Julio, 16-18.
- Fuentes, Carlos (1996): *Chile - Argentina. El proceso de construir confianza*, Santiago de Chile: FLACSO.
- Fukuyama, Francis (1989): „The End of History?“, in: *The National Interest*, 16 3).
- Hirst, Monica (1999): „La compleja agenda política del Mercosur“, in: Roett, Riordan (Hrsg.): *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*, Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 57-74.
- Gudino, Florencio (1997): „Las relaciones bilaterales entre España y Argentina en la década de los noventa“, in: *Síntesis* 27-28, 21-36.
- Hufty, Marc (1996): „Argentina: The great opening up“, in: Mace, Gordon/Thérien, Jean Philippe (Hrsg.): *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 159-179.
- Huntington, Samuel (1993): „The Clash of Civilizations“, in: *Foreign Affairs* 72 (3), 22-49.
- IRELA, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (1995): *Argentina in the 1990s: Progress Prospects under Menem*, Madrid.
- IRELA (1996): *II Diálogo Unión Europea - Grupo de Río sobre temas de seguridad*, Madrid.
- Kurtenbach, Sabine/Bodemer, Klaus/Nolte, Detlef (Hrsg.) (2000): *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?*, Opladen: Leske+Budrich.
- Nolte, Detlef (1996): „Ein neuer Perón? Eine Bilanz der ersten Präsidentschaft von Carlos Menem (1989-1995)“, in: Detlef Nolte/Nikolaus Werz (Hrsg.) (1996): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*, Frankfurt am Main: Vervuert, 98-124.

Paradiso, José (1993): *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Puig, Juan Carlos (1984): „La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural“, in: Puig, Juan Carlos (Hrsg.): *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Vol. 2, 91-169.

Roett, Riordan (Hrsg.) (1999): *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*, Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto (1990): „Los primeros pasos del gobierno Menem: Cambios o ajuste en la política exterior argentina?“, in: *Cono Sur* (Santiago de Chile), 1-6.

Russell, Roberto (1991): „Demokratie und Außenpolitik. Der Fall Argentinien“, in: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario/Van Klaveren, Alberto (Hrsg.): *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*, Opladen: Leske + Budrich, 59-78.

Russell, Roberto/Zuñanic, Laura (1991): „Argentina: La profundización del alineamiento con el Occidente“, in: Heine, Jorge (Hrsg.): *Hacia unas relaciones internacionales de mercado? Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991*, Caracas: Nueva Sociedad, 15-28.

Russell, Roberto (1999): *Las relaciones Argentina-UE en los años noventa: adelantos y perspectivas*, IRELA, Documento de Trabajo Nr.42, Madrid

Tulchin, Joseph S. (1996): „Continuity and Change in Argentine Foreign Policy“, in: Muñoz; Heraldo/Tulchin, Josef S. (Hrsg.): *Latin American Nations in World Politics*, Boulder: Westview Press, 165-196.